

一八世紀初期英国における上下両院の關係についての考察

松 園 伸

- 一 考察の出発点
- 二 上下両院が意見を交わす場合の議事手続
- 三 上下両院の政治的対立
- 四 歳入法案をめぐる両院の対立とその結果

一 考察の出発点

一九五六年にロバート・ウォルコットが「一八世紀初期における英国政治」^①を著して以来、名譽革命（一六八八年）からハノヴァ朝の成立（一七一四年）にいたる過程は、英国政治史学界の中でも極めて多くの優秀な研究者をひきつけたテーマであった。この時期の議會、政党、選挙、政治的マスコミュニケーション、有力政治家の伝記などは単行本だけで著者の知る限りでも優に三〇点を超えるのである。ウォルコットの学界に与えたインパクトは確かに大きな

一八世紀初期英国における上下両院の關係についての考察（松 園）

ったものの、ジェフリ・ホームズ、W・A・スペック、ヘンリ・ホアウィツらの氣鋭の研究者は次第にウォルコット批判を強めていくことになる。この論争史についてはホームズによって適切な要約がなされており、わが国においても浜林正夫氏や小松春雄氏らになる紹介があるので、詳細な解説は不要であり、本論に關係するかぎりにおいて説明することにしよう。^②

ウォルコットは、かつて一八世紀後半のイギリス政治を分析したルイス・ネーミアの方法論にならって一八世紀初期政治史を分析しようと試みた。ウォルコットの研究の基礎となっているのは當時の下院議員の職業、姻戚關係などの伝記的史料および下院における投票行動記録であった。ウォルコットは、これらをもとに一八世紀初期政治をウィッグとトーリの二大政党の対立として理解する通説を否定し、政治家の行動は血縁、地縁等に基づく「派閥」(faction)によって規定されていたと主張したのである。ところが、ホームズやスペックらは第二次大戦後新しく公開された膨大な貴族文書などを③に、一八世紀初期イギリスの政治社会はウィッグとトーリに「分裂した社会」(divided society)だったのであり、これら二つのグループは（時として分派行動をおこすとしても）強い求心力をもっていたことを明らかにしたのである。

このウォルコット対ホームズ、スペックらの論争は後者の優位に終わり、ホームズ、スペックの下にはグREG、ダウニ、ディキンソン、シェーチなど多くの俊秀が集まり、ウィッグとトーリの組織、選挙、イデオロギー、宣伝活動等様々な側面から研究が深められているのである。だが、このように専門的に深化した一八世紀政治史研究の中でも、今もなお未開拓の分野が存在するのであり、本論はその一つに光をあてようとするものである。

議史の研究において根本史料となるのはやはり、本會議における議事の大略を記録した公式の「日誌」(Journal)

および各議員の演説を印刷した非公式の「討論集」(parliamentary debates)である。「日誌」は各議院の書記によりまとめられ、議員の点検を受けた上で印刷・公刊されたもので、史料としての信頼性は高いといえる。しかしながら「日誌」は委員会活動のほとんどを割愛している上に、本会議の審議についてもそのごく大まかな経過が記されているに過ぎない。一方一八世紀においては新聞、雑誌等の記者が議會を傍聴することは一部の例外を除き禁じられており、また議員の演説を記事で紹介した場合には、逮捕、処罰の危険性があつたのである。記者が下院への入場を正式に認められたのは一八〇三年、上院では一八三一年のことであつた。^④では一八世紀の「討論集」はいかにして編まれたかといえ、次の二つの場合が考えられる。一つには有力議員に特別のコネをもつ記者が傍聴を許される場合であり、いま一つは記者が議場外で議員から間接的に演説内容を得る場合である。しかしいずれにしても出版人はこれらの演説を公表することで刑事罰を覚悟しなければならなかつた。^⑤「日誌」に比べて「討論集」は内容的には遙かに豊かではあるが、一方で史料としての信頼度は低いのである。さきにも述べたように一八世紀初期の議會はウィッグとトーリに鋭く分かれていたから、当時勃興しつつあつたマスコミュニケーションもウィッグ色、トーリ色のいずれかの傾向をもつのが普通であつた。したがって新聞、雑誌が議員の演説内容を歪曲して伝えることは十分考えられることである。ゆえに研究者がこれら印刷された「討論集」を取り扱う場合、未刊行の書簡、日記等と比較検討し史料批判を行なうことが必要になる。

こうした公式の「日誌」、非公式の「討論集」さらにはマニスクリプトの史料を広汎に利用することにより、ホームズやスベックらは当時の政党政治の実態を描きだしたのである。では、この政党政治の主舞台であつた議會において議事はいかなる規則に基づいて進められたのであろうか。言いかえれば、一八世紀初期議會における議事手続と

は何か。この疑問についてホームズ、スペックらの著作は十分な解答を与えてはくれないのである。そこで、この議事規則の問題を下院、上院、兩院協議会の三つに分けて考察することにしよう。

下院の議事手続にかんしては研究上大きな制約がある。上下兩院の書記は会期中、通常「速記録」(manuscript minutes)を作成し、これをもとに「日誌」を編集するのであるが、「速記録」に記された議事のうち、当時の議會が必要とみなした事項については、「日誌」には掲載されないことがあった。したがって議事規則について精細な考察をするためには、「速記録」が不可欠となる。ところが下院の「速記録」は一八三四年の火災で消失してしまったのである。もっとも英議會にも日本の「衆議院規則」や「参議院規則」に相当するものは、standing orders として残されており、下院については一六世紀以来、「日誌」の中に standing orders を散見することができる。しかし英國の憲法体系が成文化された制定法 (statutes) と並びコモン・ローや憲法上の慣習 (conventions) に依拠しているのと同様、下院議事手続についても成文の standing orders と同程度に、あるいはそれ以上に不文の議院内の慣行が重要な意味をもってくる。ところが「日誌」はこれら不文の慣行については、ほとんど何も語ってはくれないのである。したがって歴史家が下院の議事手続の研究をする際には様々な困難な作業が待ち受けている。

歴史家はまず公式の「日誌」に散見される standing orders を収集する一方、非公式の「討論集」の中から議事進行上意味のある箇所を取り上げ、これらの信頼性をマニエスクリプトの日記や書簡類と比較検討せねばならないのである。だが下院の議事手続の分析にあたって幸いなのは、当時の「議院規則」については僅かしか知らないとしても、われわれは一八世紀初期下院で行われていた「政治」そのものについては既に多くを知っているということである。さきにも述べたように、名譽革命後の政治史、議會史の研究は、ウォルコットによる下院の分析によって口火が切ら

れたのであり、ホームズ、スベック、ホアウィツらによるウォルコット批判もまた研究の中心を下院においた点ではウォルコットと共通の地盤に立っていたことになる。したがって、かれらの分析は「政治」そのものに向けられていたとしても、この研究の蓄積は、議事規則の考察にとっても有用であったのは言うまでもないだろう。

上院の議事規則について分析する際の問題点は、下院の場合と大きく異なる。上院は一五一〇年以來の公式「日誌」を保存しており、そのうえこの「日誌」の原型をなす「速記録」(manuscript minutes または draft journal)といわれる^⑦も一六一〇年以來連綿と続いているのである。standing orders についても下院では「日誌」の中に散見されるのみであるのに対し、上院においては早くからこれを体系化することが試みられ、現存する standing orders 集は一六二一年に作成された^⑧。上院書記は院内の手續や慣行に大きな関心を持っていたとみられ、一八世紀初期だけを取ってみても三点の私製の議事規則集が発見されている^⑨。したがって公式の「日誌」、非公式の「討論集」、さらには成文化された standing orders や私製の規則集によって、上院における議事手續は十分に考察が可能であるといつてよい^⑩。

上院の議事規則の研究を厄介なものにしている理由は、下院の場合とは全く逆である。ウォルコット以來、こと下院に関しては「議事手續」そのものについての業績は少なかったものの、下院内の「政治」については詳細な研究が続けられてきた。上院においては逆に「議事手續」にかんする業績は少しずつではあるが始め、利用可能な史料も豊富にあるにもかかわらず、上院内で現実に行われていた「政治」そのものの考察はきわめて乏しいのである。一八世紀初期の上院を分析するためには別の著述を必要とするので、ここでは、この時代にかんする政治史研究において上院が軽視されてきた理由について簡潔に指摘しておこう。

まず第一に、史家は応々にして現在の政治像を（意識的にしろ無意識的にしろ）過去にあてはめがちであるという点である。周知のように一九一一年の「議會法」(Parliament Act)制定以来、上院の下院に対する影響力は著しく低下し、今日では上院の全面的改編論、さらには廃止論もあつた。歴史家はこのような先入観をもつて三〇〇年前の上院をみてはならないのである。既に一九六七年にホームズは次のように述べている。「一八世紀を専攻する現代の歴史家によって上院は奇妙にも無視されてきた。一七二〇年代から一七九〇年代にかけて政治的関心をもつ英國人がこの無視をみれば、当惑するであろうことは十分に察せられるのである。ましてアン女王の時代（一七〇二年—一四年）の人々には全く信じられないことであろう。」^①後述するように、一八世紀初期の上院は、いくつかの点で下院に譲歩したのであるが、貴族は依然として内閣の主要ポストを占め、かれらの財力は下院議員の選挙においても大きな役割を果たしていた。

上下両院の相違を考察する上での第二の問題は、二つの院の機能に大きな違いがある点に求められる。名譽革命以後、主たる税負担者であるジェントルマン層を代表する下院は、財政問題についての發言權をますます強めていった。一方上院は伝統的に最高裁判所の役割をも果たしており、上院議長を務める「大法官」(Lord Chancellor) または「國璽尚書」(Lord Keeper of the Great Seal) は同時に最高裁長官でもあった。ピューリタン革命によって廃止された「星室庁」(Star Chamber) は、一六六〇年の王政復古後も復活せず、國王・政府による專制的な裁判が困難になった分上院は以前よりも多くの司法業務に忙殺されることになったのである。

二 上下両院が意見を交わす場合の議事手続

トマス・E・メイが一八四四年に著した議会の慣行に就く研究によれば、両院が互いに意見を交わす場合は次の六つの場合に要約できよう。a、一つの院が決議をなし、その決議に同意するよういま一つの院に求めるとき。b、議會のもつ特権の解釈について両院の見解が対立したとき。c、一つの院で進行している議事について、いま一つの院が見解を述べるとき。d、一つの院が審議している法案について他の院が意見を表明するとき。e、治安維持などの緊急の問題について、両院が合同で審議を行なうとき。f、一つの院が可決した法案を他の院が修正付きで可決したとき。^①

両院が意見を交わす最も一般的な方法は、メッセージを送ることである。一八世紀においては、このメッセージを送る手続についての厳密なルールが形成されていた。上院が下院にメッセージを送る場合は、一般には大法官府裁判官または国王付の秘書が、さらに重要性の高い案件については国王座裁判官が使者として遣わされ、上院議員自ら下院に赴くことはなかった。逆に下院から上院にメッセージが送られる場合には、必ず下院議員が上院の議場へ行かねばならなかったのである。この規則は、伝統的に上院が下院に対して優位に立っていたことを明らかに示している。

メッセージを伝達する下院議員は上院内の下座に立つ一方、上院議員は着帽の上着席が認められていた。下院の使者は三度の会積のあと、上院議長である大法官または国璽尚書にメッセージを手渡した。その後、議長はメッセージの趣旨を他の議員に紹介したのであった。上院が下院に対して回答をする必要があるとき、その回答が簡

單なものならば下院からの使者は上院の議場内に留め置かれ、上院議長は使者に回答を直接手渡した。しかし回答の作成までに相當の時間を要する場合には、使者は下院に帰され、上院側は改めて自らの使者を下院に送るのが通例であつた。

普通のメッセージではなく、法案や法案の修正案を送る場合も同様の手續がとられた。下院から上院への法案送付に際しては、必ず下院議員が派遣されるのに対して、上院から下院へは非議員である大法官府裁判官や国王付の秘書が遣わされた。一つの院で可決した法案は必ず羊皮紙の上に清書され、いま一つの院に送られた。これを受け取った院が法案に修正を加える場合、その方法は二つに分けられる。一つは修正の内容が法案の本質と關係のない但し書などの場合で、このときには修正は羊皮紙上に書き加えられた。しかし修正が広汎に及ぶ場合には別紙が用意され、「何行目と何行目の間にいかなる文言が付け加えられるか」が明記されねばならなかつた。^⑩

メッセージの送付によつて意見が交換されている場合は、仮に兩院間の意見の相違があつたとしても、その相違は深刻な政治的対立をひき起こすことは稀であつた。しかし、兩院間に重大な問題が発生した際には、議事規則上、二つの場が用意されていた。一つは「上下合同委員会」(joint committee of both Houses)である。この委員会は一六四一年以来時折開かれていたことが確認されている。ところが一七世紀の議會においては、下院議員の総数は上院議員のそれを遙かに上回っていたため、合同委員会での下院議員の代表数は上院側の二倍と定められていたのである。

上院はこの規則を不満とし、一六九五年以来一八六四年まで合同委員会は中断したままであつた。^⑪したがって、一七世紀後半以後の議會で兩院議員が会合して意見を交わす公式の場は「兩院協議會」(Conference)があるに過ぎない。

成文化された standing orders や上院書記の手になる規則集などから、われわれは兩院協議會における議事手續の

詳細を知ることができる。^⑮ある院が両院協議会の開催を求めたとき、まずその院は他の院へ使者を送った。いずれの院も協議会の開催に同意した場合、各院は「代表」(managers)を選出した。協議会についても上院はいくつかの点で議事規則上優位に立っていた。すなわち、上院は協議会の場所と時間を決定する権利をもっていたのである。開会に際しては、まず下院代表が入場する。次いで上院の代表が「ばらばらではなく、威厳を保つべく一体となって」入場した。議場では上院代表は着席、着帽を許されていたが、下院の代表は特に許可された場合を除き起立、脱帽であった。代表でない国会議員は会場に出席することは許されていたが、発言は認められなかったのである。協議会終了後代表は各院に戻り、代表のうち一人は協議会の内容を本会議で報告することになっていた。その際、他の代表は起立していなければならなかった。

協議会の開会時間は一定していなかった。しかし通常の協議会の所要時間は、それほどかからなかったと考えられる。というのは、協議会において代表がなすべきことは、それぞれの院が決議した事項を相手方に伝達するだけだったからである。ただ、こうした協議会を数回続け、それでも妥協の糸口がつかめない場合、自由討論のできる両院協議会(Free Conference)がもたれた。ある主教は一七〇三年一月に開かれたFree Conferenceが午後二時四五分に始まり、午後七時に終了したと記している。^⑯協議会の内容は当然両院議員ひいては政治に関心をもつ者の注目をひいたと考えられる。だが、協議会は議員以外の入場を認めなかった。その代わり「日誌」は両院協議会での決定事項を掲載しており、とくにFree Conferenceについては発言者の名前をふせた上で、演説内容を掲載していることがある。

三 上下両院の政治的対立

前述のように、一七世紀末から一八世紀初期にかけてのウィッグ・トーリ間の対立は、イギリスを一種の「分裂した社会」としてしまった。そしてこの政治状況は、上下両院の関係をきわめて陰悪なものにしたのである。一六八八年にジェームズ二世が旧教をイングランドに復活させようと企てたとき、国民の大多数はジェームズの政策に反対した。この際ウィッグは勿論、少数のジャコバイト（＝ジェームズ支持者）を除くトーリもまたジェームズのイングランドからの追放とオランダからのオレンジ公ウィリアムとその妻メアリの招請を支持したのであった。しかし、一六八九年に開かれた暫定議会（Convention Parliament）において、ウィッグが優位を占める下院においては、統治契約論に基づき、この契約をジェームズは破ったとみなし、王位は「空位」（vacant）になったと決議した。だが、王位継承の連続性を重視する上院トーリ貴族はこれに強く反対した。

トーリの提案はジェームズの王位を廃位するのではなく、名目上でもかれを王位にとどめ、ウィリアムを摂政とするか、あるいは王位継承順位に優るメアリのみを君主とし、ウィリアムは「女王夫君」とするものであった。上下両院のあいだには Free Conference が開かれ激論が戦わされたのであるが、結局ウィッグの路線に沿ったウィリアムとメアリの共同即位が実現したのである。^⑦

ウィリアムは、かれの治世（一六八九年—一七〇二年）中、多くのウィッグを貴族に叙したため、上下両院の反目は解消するかにみえた。ところが今度は次第にトーリが下院内で力を増してきたので、両院の対立は形を変えて継続

することになったのである。トーリの勢力拡大は、かれらの「地主層」(landed interest)重視の政策が選挙民に受け入れられた結果と考えられる。ウィリアムの治世の末年、下院トーリは有力貴族を弾劾すべく告発したのである。しかしウィッグが多数を占める上院は、下院による告発は根拠がなく、最高裁としての上院の権力を侵害するものとして、被告となっていたウィッグ貴族全員を無罪放免にしたのであった。

ウィリアムの死後即位したアン女王(治世一七〇二年—一四年)はウィリアムとは異なり、国教会・トーリを保護する姿勢を示した。したがって女王即位後初の総選挙でトーリは三二三議席を獲得したのに対し、ウィッグは一九〇議席にとどまった。^⑩このアン女王第一議会(一七〇二—五)において、下院トーリは引き続き上院の司法権独占に反対し続けた。すなわちトーリは、ウィッグの指導的な貴族ハリファクス男爵を公金着服の疑いで告発したのである。さらにトーリは一七〇三年から五年にかけ、エイルスベリ選挙区における争訟を取り上げ、選挙人の資格に関する訴訟は下院が審判を行なうと主張したのである。

これに対してウィッグ貴族は、ハリファクスの無罪を主張する一方、選挙争訟については次のような見解をとった。すなわち上院は選挙の洗礼を受けないため、党派的利害から超越しており、真の「世論」(vox populi)を体現しており、下院より公平に選挙争訟を裁くことができる^⑪と反論したのである。しかし、下院選挙における選挙人の資格問題にまで上院が介入することは、当時の比較的中立な立場の人々でさえ上院の権限の逸脱と考えたほどであった。^⑫

ただしハリファクスの釈放や下院選挙訴訟への上院の介入でもって、上院ウィッグ貴族がかれらのもつ司法権を拡大しようと考えていたとみなすならば、それはかれらの意図を曲解することになる。さきにも述べたように、上院は王政復古後ますます多くの訴訟事件を受け持つことになり、それらの事件の多くは政治的な意味をもたない離婚、

財産、帰化等に関する事柄であつた。ウィッグ貴族は、下院の過半数がトーリによって占められている限りに於いて、トーリの党派的行動を封じ込める戦術として上院のもつ司法権を利用したに過ぎない。したがって一七一四年にジョージ一世が即位し、ウィッグが安定多数を確保した際、かれらは安んじて次のように述べる事ができたのである。選挙争訟については「今や下院が完全な管轄権をもつ」と。^{②1}

アン女王の時代には、ウィッグ、トーリ間の対立は頂点に達した。女王の治世の前期にあたる一七〇二年から一〇年まで内閣首班（大蔵卿）として政権を担当したのはゴドルフィン伯爵であつた。とくに一七〇二年から五年までの女王の第一議會においては、トーリは下院で圧倒的多数を誇り、一方上院ではウィッグがやや優勢であつたから、この時期の両院協議会の開催は大きな政治的意味をもっていた。そしてゴドルフィン内閣にとってはこの両院間の反目を解消し、いかに議會運営を円滑にすすめるかが課題となつたのである。

この第一議會の第一会期（一七〇二年一〇月から翌三年二月）において、下院トーリは早くも上院の権限逸脱を非難した。すなわち、議會が可決した予算案通りに政府が財政支出をしているかをチェックする機能は、下院の専権事項であるとトーリは主張したのである。これに対しウィッグ貴族は、上院の国政調査の中に財政問題は含まれると譲らなかつた。下院トーリは両院協議会の開催を上院に対して求めた。だがこの要求に上院ウィッグは応じなかつたのである。一七〇三年二月一六日下院は上院に代表を送り、両院協議会開催を求めた。しかし上院は即答を避け、下院の代表は一旦上院本會議場をはなれた。^{②2}その後上院内のトーリ貴族は、ウィッグを協議会のテーブルにつかせるために懸命の努力を続けた。たとえばトーリ右派貴族の代表ロチェスタ伯爵は、下院からの協議会開催の要請を上院が拒んだことは前例にないことを強調したのである。^{②3}トーリ貴族の説得によりやくウィッグも応じ、二月二五日に協議会

が開かれることになった。ただしウィッグ貴族は、開会前に上院の代表に対し「財政問題について一切下院と妥協しないこと」を指示するのを忘れなかったのである。^{②①}

女王の第一議會第二会期（一七〇三年十一月—翌四年四月）になると、トーリ、ウィッグのいずれの側も両院協議会が不毛な結果しか生み出さないことを経験していた。下院トーリとウィッグ貴族はそれぞれ「建白書」(address)や「上奏文」(representation)の中で相手方の越権行為を非難するばかりで、両院協議会で建設的な議論を行なうような動きはほとんどみられなかった。あるトーリの下院議員は次のように述懐している。「われわれと上院との論争は紛糾している。ただし、われわれが『文書による戦争』にとどまっているならば、そして両院協議会という接近戦にまで至らないならば、下院の業務〔つまり歳入法案の通過—松園〕が終了するまで、両院間の決裂は回避しようと期待している。」^{②②}

次の第三会期（一七〇四年一月—翌五年三月）になると両院間の関係の修復はもはや絶望的になった。後述するように、トーリは自らの支持基盤である高教会派国教徒の利益を守るため、新教系非国教徒の公職からの追放を狙った「便宜的国教徒防止法案」(Occasional Conformity Bill)に重要な歳入法案を「付加」(tacked)させることにより、上院ウィッグがこの法案を承認せざるを得なくする戦略をとったのである。この会期においても両院協議会は開かれたものの、協議会が具体的な成果をもたらすことは望むべくもなかった。一七〇二年から五年にかけて最高潮に達した上下両院の紛争を（完全にではないとしても）一応鎮静化したのは、一七〇五年の総選挙であった。^{②③}この総選挙においてウィッグは巧みな宣伝戦術を展開した。すなわち、かれらはあくまでも便宜的国教徒防止法案の成立に固執したトーリ右派議員の「ブラック・リスト」を作り、かれらに“tacklers”という名称を与えたのであった。ウィッグ

は“*tricks*”が便宜的國教徒防止法案と蔵入法案をとともども葬り去ることによって、國家の財政を混亂させ、ひいては當時イギリスと戰爭をしていた敵國フランスを利していると主張したのである。

これらウィッグの戰術はある程度功を奏し、總選舉の結果トリー穩健派とウィッグは下院で過半数を制したのであった。上下兩院において少數派に転落してしまつたトリー右派は、總選舉後に開かれた第二議會第一会期（一七〇五年一〇月—翌六年三月）において自暴自棄的とも言える戰術をとつた。上院のトリー右派ロチェスター伯爵やノチンガム伯爵は、下院内のトリー右派と連動して、女王およびその政府が國教會に不利な政策をとり、逆に新教系非國教徒を利していると主張したのであつた。こうしたトリー右派による政府攻撃は、國教會への篤信で知られる女王を傷つけたばかりでなく、トリー穩健派とウィッグの連合は逆に現政權の下で國教會が安泰であるという決議を上下兩院で成立させた。もつとも決議の表現は兩院間で若干の相違があつたので、兩院協議會が開催された。だが、この協議會は第一議會における協議會とはその性格を異にしていた。第一議會での協議會は、かりにそれが開會にこぎつけたとしても、ウィッグとトリーが互いの黨派的な利害をぶつけ合う場にすぎなかつた。しかし第二議會においては上下兩院ともウィッグとトリー穩健派の連合が過半数を占めたため、兩院協議會は政治的對立の場から妥協を見出す場へとその姿を変えていたのである。

一八世紀初期のイギリス議會政治において忘れてはならないのは「宮廷」(Court)勢力である。ただしこれら宮廷勢力といつても政黨政治に超然として君臨することはもはや許されなかつた。前述のようにアン女王時代前期の宮廷勢力の代表者はゴドルフィン伯爵であつた。ゴドルフィンは、かれの後を襲い内閣首班の座についたロバート・ハーレと同様、イギリス政治史を語る上で欠くことのできない人物である。ゴドルフィンの宮廷における立身出世の最初

の一步は国王チャールズ二世の従者の地位であつたことからわかるように、かれは生粋の「廷臣」であり、アン女王との関係も個人的な友情に基づくものであつた。その一方で名誉革命後の政党政治は、国王と廷臣の個人的信頼関係だけで議会運営が行なえるほど容易なものではなかつた。

ゴドルフィン^①は忠実な「廷臣」であると同時に「能吏」でありしかも「政治家」でもあつた。かれは大蔵卿として、肥大する国家財政の最高責任者を務め、対仏戦争の遂行に必要な膨大な戦費の捻出に成功していた。同時に政治家としてのゴドルフィンは、議会内の激しい政党政治にもまれながら、財政運営に必要な歳入法案を通過させるのに全力を挙げたのである。言い換えれば、ゴドルフィンにとって議会は一種の必要悪であり、歳入法案を議会が早く可決している限り、かれにはそれ以上の確たる政見も政治理念もなかつたと言つても過言ではないだろう^②。したがつて議会内ではかれはオポチュニストとして行動した。女王が即位した際、ゴドルフィンはトリーとみなされてゐた。事実、女王の第一議会においてかれはトリー右派の上下両院議員と秘かに会談し、かれらと協調する姿勢をみせてゐた。ゴドルフィンは公式の両院協議会が紛糾して歳入法案の通過が遅れるのを怖れたが、その一方で非公式の、いわば「舞台裏」の交渉で妥協の可能性をさぐつたのである。ただ後述するようにトリー右派が歳入法案を武器に政府から譲歩を引き出そうとするのを見てゴドルフィンは、下院トリー穩健派の代表ハーレとウィッグの連立によつて多数派を形成することになった。しかし、そのウィッグと、ハーレを中心とするトリー穩健派の連立政権も決して長続きすることではなかつた。ハーレは第二議会第二会期（一七〇六年二月—翌七年四月）に財政問題をめぐりウィッグ貴族と対立したのである。ウィッグはゴドルフィンに対し、ハーレを取るかそれともウィッグを取るか二者択一を迫つたので、ゴドルフィンは数で優るウィッグを選択し、ハーレと袂を分かつことになった。

以上述べてきたように歳入法案を始めとする財政問題と上下兩院の対立とは密接な關係があることが理解されるであろう。そして極めて注目すべきことに、ゴドルフィン内閣時代の上下兩院間の紛争を通して、英國憲法の慣行のうちで最も重要なものの一つ——下院は歳入法案について先議權をもち、上院はこれをそのまま可決するか否決することはできるが修正する權利はもたない——がほぼ確立したのである。

四 歳入法案をめぐる兩院の対立とその結果

下院が上院に対していつ頃から財政問題について優位を主張し始めたかについては、古くから政治史、憲政史の研究者の関心を集めてきた。たとえばF・W・メイトランドは「イングランド憲法史」の中で次のように述べている。

「下院はただ単に歳入法案はまず本院に提出されねばならないとしたばかりではなく、上院はこれらに修正を加え得ないとさえ主張したのである。この主張は王政復古を超えてさか上ることはできないようにみえる。私達は一六六一年と一六七一年にこの主張を聞くのである。上院は徐々に不承不承ながらこの問題で譲歩したが、詳細についての境界争いは長く続けられた。」そしてメイトランドはウィリアム三世の治世の末年にあたる一七〇一年に下院が上院に対して実質的に優位に立ったと考えている。^②しかし、実際にはアン女王の時代に入っても上院は（少なくとも表面的には）歳入法案にかんする下院の優位を認めようとはしなかったのである。

アン女王が即位して僅か二ヶ月後の一七〇二年五月、アンがウィリアムから受け継いだ議會は早くもこの問題について紛糾することになった。この会期に下院は私拿捕船の活動を奨励する法案を可決し上院に送付した。ところが上

院は私拿捕船に与えられる報酬額に修正を加え、下院に法案を送り返したのであった。これに対し、下院はこの修正を歳入法案への修正とみなし、「全会一致」で上院に抗議するという行動に出た。下院側の強硬姿勢をみた上院は、歳入法案についての下院の優位を依然として否定し続けた。その一方で私拿捕船を奨励する必要を上院のウィッグ貴族は認めていたので、かれらは一種の妥協策を採ることにしたのである。すなわち、上院は議會制定法の形で私拿捕船を奨励することを断念する一方、同じ内容の政策の実現を「建白」の形で政府に要求することで「名を捨てて実をとる」方法を選んだのであった。^⑩

しかし、このような一時しのぎで憲法上の大問題が解決されるはずもなかった。しかもアン女王即位後初めての総選挙でトリーは記録的大勝を収めたこともあり、一七〇二年末から翌三年初めの会期で下院トリーは、上院が歳入法案の修正権をもたないことを以前にも増して主張したのである。これに対しウィッグ貴族は議會内にある事務局に保存されている「日誌」を精査し、上院が先に歳入法案を審議したり、下院から送られてきた歳入法案を上院が修正した実例があることを明らかにしたのである。かくして一七〇二年から三年の会期の上院「日誌」の中にはこうした先例が延々二五ページにわたって列举されている。^⑪ これでも飽き足らないかのように、一七〇二年一月、上院は下院が通常の法案に歳入法案を「付加」することを拒否する決議をし、これは直ちに上院の *standing orders* の一条項に加えられたのであった。^⑫

下院が通常の法案に歳入法案を「付加」し、一つの法案として扱うことにより、トリーは自らが好む法案を上院に押しつけるのではないかと上院ウィッグ貴族は危惧したのである。そしてこの危惧が杞憂ではないことが一七〇二年末から翌三年初めの会期において既に明らかになった。一七〇一年に制定された「王位継承法」は、アン女王の死後

ドイツのハノヴァ家が王位を継ぐことが規定されていた。その際外國人はたとえ既に帰化が認められていたとしても公職から追放されることが付記されていた。この場合の「公職」には上院議員の地位は含まれないと一般に考えられていた。したがって女王夫君であるデンマーク公ジョージが仮に女王よりも長生きをしてハノヴァの國王を迎えたとしても、ジョージの上院議員としての地位や官職に基づく収入は影響を受けないはずであった。

ところが下院トリーは「將來法律解釈上疑義が生じないために」デンマーク公ジョージは王位繼承法の適用から除外されることを内容とする法案をわざわざ起草し、この法案にジョージに対する年金支給を定めた歳入法案を「付加」したのである。この法案は下院で可決し上院へ送付された。そしてこの法案をめくりウィッグ貴族は深刻なディレンマに立たされたのである。というのは、もしこの法案を否決したならばジョージへの年金支払が不可能になり、女王―宮廷の不興を買うことになるであらうし、もしも法案を可決したならば、一般法案への歳入法案の「付加」を容認することを意味するからである。そしてウィッグ貴族は結局、女王の不興を避けるためこの法案の通過を容認したのであった。^③

歳入法案の「付加」という戦術に加え、下院トリーはウィッグ貴族を窮地に追いこむいま一つの手段をもっていた。それは、歳入法案を下院が可決した後もこの法案を手元に留めておき、上院との取引材料として用いるという方法である。アン女王第一議會の第二会期にこの戦術は現実のものとなった。一七〇三年一月から翌年一月にかけて下院は再び歳入法案の通常法案への「付加」の可能性を示唆する一方で、「便宜的国家教徒防止法案」成立に向けて上院側から譲歩を引き出そうとした。「便宜的国家教徒防止法案」は一七〇三年一月二七日に下院を通過し、トリー右派の指導者ウィリアム・ブロムリによって上院に送付される予定になっていた。しかし、上院がこの法案を直ちに廃案にし

ようと企てていることを察知した下院は、法案の送付を遅らせることを決め、翌八日もブロムリは「風邪」を理由に下院の議場には現われなかったのである。^{③4} 下院のトーリが法案送付を遅らせたのには十分な理由があった。一つには、上院内のウィッグの指導者は非常の召集をかけ、法案の上提を待ちかまえていたからである。いま一つの理由としては「便宜的国教徒防止法案」と並行して、下院は一八六万ポンドに上る地租法案を審議中であったことが挙げられよう。^{③5} 下院トーリの意図は明らかであろう。二つの法案を同時に手元に留めておくことにより、トーリはウィッグが譲歩するのを期待したのであった。

こうした下院トーリの好戦的な態度、そして歳入法案を犠牲にしても、非国教徒への迫害立法を通過させようとする姿勢にゴドルフィン^{③6}は明らかに幻滅を感じていた。かれはトーリ右派と無原則に妥協するよりも、ハール^{③7}を中心とするトーリ穏健派とウィッグと提携する道を選んだのである。

女王の第一議會第三会期においてトーリ右派は「便宜的国教徒防止法案」に歳入法案を「付加」した。しかし下院内の宮廷、トーリ穏健派、ウィッグの三派連合はトーリ右派を圧倒し、「便宜的国教徒防止法案」は廃案になり、「付加」は失敗に終わった。したがって、これらの事実だけをみれば、上院は歳入法案について依然として発言権を有しているようにも考えられるのである。だが、これは本当に真実なのであるか？

アン女王の第一議會では、上院が歳入法案についての管轄権を強く主張する一方で、実際の歳入法案の上院内での審議は形骸化しつつあったのである。一七〇二年一二月、ウィッグ貴族は、かれらの歳入法案への関与を正当化し得る先例を捜すのに躍起になっていた。ところがその一方で、上院内での歳入法案審議のありさまは、カーライル主教ウィリアム・ニコルソンによれば次のようなものであった。「歳入法案が第二読会にかけられ、全員委員会に付託さ

れた。そこで段落ごとに読まれ、承認が与えられた。ロングウィル委員長が採決を取ろうとしたとき、それに答えたのは私だけであった。というのは他の貴族は誰も院内で何をしているか分からなかったからである。この「審議」はただ他の法案と同じく歳入法案についても反対したり、修正したりする権利を留保するために形式的に行なわれているに過ぎないのである。」^⑤

一七〇四年末から翌五年初めの会期において上院は「貧民救済法案」を提案した。そしてこの法案は歳入条項を含んでいたのである。したがって法案審議の際に参考人として喚問された女王座裁判長のジョン・ホルトは、この法案が下院とのあいだの火種になると警告したのであった。にもかかわらず上院はこの法案の審議を開始した。ところが注目すべきことに、上院はこの法案の審議を中断してしまったのである。その理由は、上院は歳入法案について「疑う余地のない権力」を有してはいるものの、「金錢を徴取するための法案をどこまで取り扱うことができるかについては疑う余地がある」からであった。上院は結局この法案の審議を諦め、「同趣旨の法案が下院から上提される」ことを期待するにとどまったのである。^⑥

前述のように一七〇五年の総選挙においてトリー右派は敗北を喫し、宮廷勢力はハーレを中心とするトリー穩健派とウィッグと連立することにより、上下両院で過半数を制し、両院間の対立の芽は一応除かれたようにみえた。しかし早くも女王の第二議會第二会期には新しい形で両院間の紛争は再発したのである。その原因の一つはゴドルフィン政権の支持基盤の弱さにあろう。とくに下院においては、宮廷はハーレ派とウィッグの均衡の上でかろうじて政局を運営していた。しかもハーレとウィッグの關係は次第に悪化していた。ハーレがトリー、ウィッグの中の穩健な勢力を中心に与党を形成しようとしていたのに対し、ウィッグとくにその左派に属する「ジャントウ」(Junto)は、ハー

レの非政党政治を批判し、ウィッグ一党による単独政権を狙っていたのである。

いま一つの新しい要因として、一七〇七年のイングランド・スコットランド合邦により、新たに一六名の貴族、四名の下院議員がウェストミンスターに参集したことが挙げられるであろう。かれらの多くは、その貧しさによって有名であり、宮廷からの経済的援助を切望していたから、通常はゴドルフィンの忠実な部下であった。だが議題がスコットランド人の利益に直接かわる場合には必ずしも宮廷の意向に沿わなかったのである。

アン女王の第二議會第二会期の最大の案件はイングランド・スコットランド合邦条約の批准であった。スコットランド長老派教会の影響力がイングランドに広がるのを怖れるトーリ右派は合邦に強く反対したが、宮廷―ハーレ派―ウィッグの連合はトーリ右派を圧倒し、一七〇七年条約は批准された。したがって、本会期はまもなく終了するはずであった。ところが会期末になって複雑な問題が発生したのである。合邦前はイングランドとスコットランドは同君連合とはいえ二つの別々な国家であり、両国は異なった関税率を採用していた。そしてスコットランドでの税率がイングランドに比して低いことに眼をつけたスコットランド商人は合邦の発効前に大量の商品を輸入しておき、発効後イングランド・スコットランド間に関税障壁がなくなった段階でイングランドへ売りつけようと企てていた。²⁸

イングランド商人の訴えに基づき、ハーレはこの不正を防止する法案を下院で起草することを支持した。一方ウィッグは新しくウェストミンスターに加わるスコットランド代表を自らの陣営に加えるためには、スコットランドへの内政干渉ととられかねない法案には反対を表明したのである。

一七〇七年四月七日、下院は不正な通商を防止する法案を可決し上院に送付した。しかも本法案には罰金刑が規定されていたので、下院はこの法案を蔵入法案とみなし、上院側の修正を許さない姿勢を示したのである。ウィッグ貴

族は勿論この法案に反対したが、注目すべきことに、かれらはもはや歳入法案についての発言権を主張しなかった。上院ウィッグは、下院が一旦この法案を撤回し、スコットランド側に受け入れられる内容の法案を再提出するのを求めたに過ぎなかった。下院側はあくまでも最初の法案に固執したので、両者の和解は不可能とみたゴドルフィンは議會を停会し、この法案を廃案にすることで「幕引き」をしたのである。

上下両院の対立はこの会期以後も続くのであるが、財政問題についての上下両院の力関係についてはゴドルフィン政権時代に一応の決着をみたといってよい。歳入法案の修正権をこれ以後も上院は散発的に主張したのであるが、歳入法案についての下院の優位は憲法上の慣行として次第に定着していくことになったのである。

付記

本論文執筆に際しては「上院史料室」(House of Lords Record Office)・ブリテイッシュ・ライブラリ(British Library)・スコットランド国立図書館(National Library of Scotland)および各州の公文書館所蔵のマニュスクリプト史料に拠る所が大きい。これらの機関に厚くお礼を申し上げる。

注

- ① R. Walcott, *English Politics in the Early Eighteenth Century* (Oxford, 1956).
- ② G. Holmes, *British Politics in the Age of Anne* (revised ed. 1987), ix-ixii. 浜林正夫著「イギリス名譽革命史」下巻(未来社、一九八三年)二五九—二六六頁。小松春雄著「イギリス政党史研究」(中央大学出版部、一九八三年)I。
- ③ その代表は B[ritish] L[ibrary], Marlborough (Blenheim) Papers 及び Harley (Portland) Papers である。

- ④ M.F. Bond, *Guide to the Records of Parliament* (1971), 36.
- ⑤ 一六九九年一月に制定された上院の standing order だが、院の許可なく議事を印刷、発刊するものは禁じられる。
- ⑥ この困難な作業に敢えて挑み、一八世紀下院の議事手続を明らかにした著作に、P.D.G. Thomas, *The House of Commons in the Eighteenth Century* (Oxford, 1971) などがある。
- ⑦ M.F. Bond, *Guide*, 28-34.
- ⑧ *Ibid.*, 177.
- ⑨ 上院書記官ジョン・ハンソンの手記であるが、二重に写されたものである。このため上院の議事手続は不明である。
- ⑩ 一八世紀上院の議事手続を扱った博士論文だが、A.J. Rees, *The Practice and Procedure of the House of Lords* (University of Wales, Aberystwyth, 1987) などがある。S. Matsuzono, *The House of Lords and the Godolphin Ministry 1702-1710* (University of Leeds, 1990) なども参照。
- ⑪ G. Holmes, *British Politics*, 382.
- ⑫ T.E. May, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, (1844), 252-53.
- ⑬ マットソーの著述という点の註明だが、S. Matsuzono, *The House of Lords*, 180-182.
- ⑭ M.F. Bond, *Guide*, 57.
- ⑮ 歴史学雑誌の論議で、院の註明という点で、S. Matsuzono, *The House of Lords*, 182-84.
- ⑯ C. Jones and G. Holmes ed., *The London Diaries of William Nicolson Bishop of Carlisle 1702-1718* (Oxford, 1985) 174.
- ⑰ この Free Conference の記録は、このように、*The Debate at Large between the House of Lords and House of Commons at the Free Conference...* (1695).
- ⑱ この著者 W.A. Speck, *Tory and Whig the Struggle in the Constituencies 1701-1715* (1970), 123 に掲げられている。
- ⑲ このマットソーの著者についての著述という点で、"Ashby v. White: The Case of the Men of Aylesbury 1701-4" by E. Cruickshanks, in C. Jones ed., *Party and Management in Parliament 1660-1784* (Leicester, 1984), 87-106.
- ⑳ BL, Lansdowne MSS. 773, f. 4: C. Davenant to H. Davenant 29 Jan. 1704.

- ① [J. Le Neve], *The Latas of Honour*... (1714), 404.
- ② *Nicolson Diary*, 206.
- ③ House of Lords Record Office, Committee Minutes, VI, 331.
- ④ [Historical] Manuscript Commission], *Lords MSS.* 1702-1704, 194.
- ⑤ HMC, *Ormonde MSS.* N.S. VIII, 57: F. Annesley to Ormond, 29 Jan. 1704.
- ⑥ この變遷後について W.A. Speck, *Tory and Whig*, chapter seven 参照。
- ⑦ HMC, *Portland MSS.* IV は知らぬが、この級多々のホイットマン轉機が、その政治姿勢および物語について。
- ⑧ BL, Add. MSS. 29588, f. 354: Godolphin to Nottingham, 20 Nov. 1702.
- ⑨ F.W. Maitland, *The Constitutional History of England* (Cambridge, 1908) 310-11. 著者、この真実を「マンチン・スターク」(復讐者) として、四二頁以下に用いたのは非難に値しない。
- ⑩ N. Luttrell, *A Brief Historical Relation of State Affairs* (Oxford, 1857), V, 174, 176; BL, Add. MSS. 29576, f. 107: C. Hatton to Viscount Hatton, 23 May 1702.
- ⑪ House of Lords Record Office, Committee Minutes, VI, 254; *Journals of the House of Lords*, XVII, 206-230.
- ⑫ *Lords' Journal*, XVII, 185.
- ⑬ この考察の著者自身の註釋について *Nicolson Diary*, Session 1 *passim*.
- ⑭ National Library of Scotland, MS. 7021, f. 85: [A. Bruce] to [Tweddale], 14 Dec. 1703.
- ⑮ Luttrell, V, 367.
- ⑯ *Nicolson Diary*, 149-50.
- ⑰ *Nicolson Diary*, 220; HMC, *Lords MSS.* 1704-1706, 245.
- ⑱ この長文讀めが、その後の政治考察について P.W.J. Riley, *The Union of England* (Manchester, 1978), 307-09. 参照。

なお日付は旧暦ではなく新年は一月一日から始まるものとする。英語文献の発行所は特に指摘のない限りロンドンとする。